

УДК 34

К ВОПРОСУ ОБ ИНСТИТУТЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**Шапран Н. В.,****Научный руководитель: Мицкевич Людмила Абрамовна, к.ю.н, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета.*****Юридический институт Сибирского федерального университета***

Согласно гражданскому законодательству, равноправными участниками гражданских правоотношений выступают граждане, юридические лица, субъекты, приравненные к юридическим лицам (РФ, субъекты РФ и муниципальные образования). Как можно заметить, законодатель выделяет особую группу субъектов, приравненных к юридическим лицам. Как писал Г. Еллинек, если государство – субъект права и если оно не физическое лицо, то оно может быть только юридическим лицом (корпорацией), хотя и обладающим рядом особенностей по отношению к обыкновенным юридическим лицам¹. Для таких «особенных юридических лиц» в науке создана конструкция «юридические лица публичного права».

В юридической науке² принято разграничивать публично-правовое и частноправовое регулирование. Древние римляне же рассматривали правовую систему в единстве; деление происходило в зависимости от характера интересов – если дело затрагивало интересы римского народа, отношения носили публичный характер, в противном случае – частный³. В отношении юридических лиц публичного права целесообразно применять смешанный правовой режим, состоящий из норм частного и публичного права, с преобладанием публично-правовых норм.

В современной отечественной юридической литературе отмечаются две диаметрально противоположные позиции по поводу института юридических лиц публичного права⁴. Одни исследователи доказывают необходимость выделения и законодательного регулирования данного института, другие наоборот, критикуют как выделение самой конструкции, так и целесообразность ее отражения в законодательстве.

Сторонники второй позиции приводят следующие аргументы. Во-первых, понятие «юридические лица» является гражданско-правовым. Во-вторых, даже государственные юридические лица должны быть созданы по правилам гражданского права, они – равноправные участники частноправовых отношений и нет необходимости выделения специального понятия юридических лиц публичного права⁵. В-третьих, нет четкости в понимании, что есть юридическое лицо публичного права⁶. В-четвертых, использование категории юридического лица в публично-правовом законодательстве

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 177-185, 192-193

² Маштаков К.М. Теоретические вопросы разграничения публичного и частного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2001; Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2002; Мицкевич Л.А. Публично-правовое и частноправовое регулирование в административном праве: парадоксы сочетания и разграничения // Материалы международной научно-практической конференции. IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». М., 2012. С. 36-39.

³ Подробнее см.: Дождев Д.В. Римское частное право: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 1-2.

⁴ Подробнее см.: Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования. // Государство и право. – 2008. – №3. – С. 38-45.

⁵ Там же.

⁶ Сковрон Н.Л. Юридические лица публичного права: «за» и «против». URL: <http://sibac.info/10341> (дата обращения 08.03.2014)

свидетельствует о том, что само существование такого законодательства предопределено наличием гражданского оборота⁷.

Сторонники позиции обоснованности деления юридических лиц на частные и публичные высказывают следующие суждения. Во-первых, зарождение и развитие конструкции юридических лиц было связано с публичным правом и публично-правовыми субъектами – муниципиями, которые объединяли в себе публичные функции с участием в имущественных отношениях⁸. Во-вторых, существующая в правовой системе большинства стран тенденция к разграничению права на публичное и частное обуславливает необходимость легального признания деления юридических лиц на частные и публичные⁹.

Основные критерии разграничения юридических лиц частного и публичного права: характеристика цели (у лиц публичного права - цель общественно значимая, не направленная на извлечение прибыли, у юридических лиц частного права, как правило, наоборот); фактор длительности существования (юридические лица публичного права по общему правилу существуют дольше); способ учредительства (лицо публичного права создается в распорядительном порядке, на основании публично-правового акта). Указанный перечень, безусловно, не является исчерпывающим и может быть дополнен иными критериями разграничения.

В.Е. Чиркин¹⁰ выделяет следующие признаки юридических лиц публичного права: назначение такого лица – обладание и осуществление властных полномочий; цель – реализация общественных интересов; учреждается органами публичной власти; наличие устава и государственной регистрации не всегда обязательно; ответственность имеет публично-правовой характер и некоторые другие. В другой, более ранней своей работе, В.Е. Чиркин также указывает и другие признаки юридического лица публичного права, такие как специальная правоспособность; наличие прав и обязанностей публичного характера; присутствие в той или иной форме иерархического начала¹¹. Е.А. Суханов¹² выделяет и другие признаки, например: невозможность реорганизации в юридическое лицо частного права; невозможность банкротства; подчинение режиму публичного права; интегрированность в систему публичного управления.

Как отмечает О.А. Ястребов¹³, понятие юридического лица публичного права состоит из трех правовых категорий: «лицо», «организация» и «публичное право». Первая фиксирует принадлежность публичного юридического лица к классу субъектов права, вторая определяет его статус в правовом поле как отличного от физических лиц субъекта, третья устанавливает его генетическую связь со специфической сферой нормативно урегулированного публичного управления¹⁴.

⁷ См.: Маковский А.Л. Надо ли вносить изменения в Гражданский кодекс? Маленькая иллюстрация к большому вопросу // Право и экономика. – 1998 - №1. – С. 27

⁸ См.: Ельяшевич В.Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. // Цит. по: Сковрон Н.Л. Указ. соч.

⁹ См.: Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.14. - М., 2010. – С. 14.

¹⁰ Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? // Государство и право. – 2006. - №3. С. 25-26.

¹¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. // Журнал российского права. – 2005. - №5. – С. 16-26

¹² Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=2494> (дата обращения 08.03.2014); Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.14 – М., 2010. – С. 14.

¹³ См.: Ястребов О.А. Опорные (узловые) категории построения теоретической конструкции юридического лица публичного права. 2010. // URL: http://www.juristlib.ru/book_9579.html (дата обращения 08.03.2014)

¹⁴ Там же.

Наиболее удачное определение, на наш взгляд, дает О.А. Ястребов¹⁵, который понимает под юридическим лицом публичного права *организацию, которая создана законом или во исполнении закона для реализации общественно значимых целей, интегрирована в систему публичного управления и действует от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определенного в своей основе нормами публичного права*. Грузинский законодатель определяет юридическое лицо публичного права как созданную на основе соответствующего закона, указа президента страны, либо административного акта органа государственного управления организацию, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную или иную публичную деятельность¹⁶.

Вопрос о видах (классификации) юридических лиц публичного права также остается дискуссионным. Одни авторы¹⁷ делят все юридические лица публичного права на три вида: полного режима (органы государственной власти, органы местного самоуправления); специального режима (государственные и муниципальные унитарные предприятия); особого режима (общественные организации).

Другие выделяют четыре разновидности юридических лиц публичного права: 1) сообщества публичного территориального характера, обладающие политической (государства, Европейский Союз, субъекты федерации) или неполитической (региональные и муниципальные образования) публичной властью; 2) государственные и муниципальные учреждения; 3) некоторые органы государства и местного самоуправления, признанные законом юридическими лицами публичного права; 4) общественные объединения публичного права¹⁸.

Выделяется точка зрения, согласно которой всю систему юридических лиц публичного права следует в первую очередь делить на государственные и негосударственные. Каждый из этих двух классов может быть подразделен на территориальные и институциональные (или функциональные). Государственные публичные юридические лица по критерию наличия или отсутствия публичных полномочий подразделяются на потестарные и непотестарные¹⁹.

Как известно, институт юридических лиц публичного права не закреплен в действующем российском законодательстве. Однако необходимость введения указанного института в российское законодательство все же назрела. Так, представляется необходимым поддержать имеющиеся в литературе предложения ученых о создании специального закона о юридических лицах публичного права, в котором бы устанавливались общие нормы, а также отличительные особенности разных видов публично-правовых юридических лиц. Правовая природа юридических лиц публичного права должна, на наш взгляд, носить смешанный, публично-частный характер, преобладающую роль в котором будет играть публично-правовое регулирование, исходя из цели создания и деятельности таких лиц. Поскольку в настоящий момент существует проблема «использования властных полномочий» субъектами, участвующими в гражданско-правовых отношениях *наравне* с физическими и юридическими лицами, то в указанном выше законе следует также

¹⁵ Ястребов О.А.. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.14 – М., 2010. – С. 15.

¹⁶ См.: Чантурия Л.Л. Указ. соч. С. 42.

¹⁷ Зенков М.Ю. Административная реформа и изменение правового статуса государственных органов и органов местного самоуправления. URL.: <http://do.gendocs.ru/docs/index-178267.html> (дата обращения 08.03.2014)

¹⁸ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. // Журнал российского права. – 2005. - №5. – С. 24-26

¹⁹ Ястребов О.А.. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.14 – М., 2010. – С. 15.

отразить меры и ответственность юридических лиц публичного права. Представляется обоснованным наличие двух разных видов ответственности у указанных лиц – публично-правовой перед государством и муниципальными образованиями и гражданско-правовой перед своими контрагентами, ввиду двойственного характера правового режима деятельности юридических лиц публичного права. Данное положение должно обеспечить «баланс» прав и обязанностей указанных организаций, а также уменьшение риска произвола со стороны таких субъектов.